Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

32 043 Toekomst pensioenstelsel

Nr. 337 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2016

Inleiding

We staan met z'n allen voor de grote uitdaging om ons pensioenstelsel aan te passen aan de manier waarop we werken en leven in de 21ste eeuw. We moeten toe naar een stelsel dat aansluit op de veranderende arbeidsmarkt. Want we willen ook voor de toekomst een collectief en solidair stelsel behouden. Een stelsel dat op draagvlak kan rekenen in de samenleving en vertrouwen geniet. Daarom is het kabinet de Nationale Pensioendialoog gestart en heeft het met alle betrokken partijen onderzocht waar het pensioenstelsel beter kan. Dat heeft aan de basis gestaan van de hoofdlijnen van een nieuw stelsel, zoals het kabinet die vorig jaar aan uw Kamer heeft gemeld. Die hoofdlijnen heeft het kabinet verder ingevuld.

Het pensioenstelsel staat onder druk

Ons pensioenstelsel staat al jaren onder druk. De snel opgelopen levensverwachting, de financiële crises van deze eeuw en de langdurig lage rente hebben veel pensioenfondsen in de problemen gebracht. Het kabinet heeft daarom de afgelopen jaren een reeks maatregelen genomen om het pensioenstelsel te borgen in dit zware weer.

Een reeks van maatregelen om het stelsel te borgen

De AOW-leeftijd en de pensioenrichtleeftijd bewegen voortaan mee met de levensverwachting, zodat de oudedagsvoorziening bestand is tegen vergrijzing. De financiële spelregels voor pensioenfondsen zijn aangepast, waardoor zij financiële schokken kunnen spreiden in de tijd en abrupte kortingen kunnen voorkomen. De regels voor de bijstand zijn aangepast, zodat zelfstandigen die werkloos raken niet langer hun gespaarde pensioen hoeven aan te spreken. De introductie van het algemeen pensioenfonds biedt meer mogelijkheden voor pensioenuitvoerders. Het

kst-32043-337
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

bestuur van pensioenfondsen en de communicatie over het pensioen met de deelnemers zijn verbeterd. Het instemmingsrecht van de ondernemingsraad bij aanpassing van de pensioenregeling is versterkt. En dit jaar nog wordt een belangrijke verbetering doorgevoerd bij de bestaande premieovereenkomsten, waardoor het mogelijk wordt om het pensioen minder gevoelig te maken voor de actuele rentestand.

De veranderende samenleving en arbeidsmarkt vragen om fundamentele aanpassingen

Maar hiermee zijn we er nog niet. Er zijn ook fundamentele aanpassingen nodig om het pensioenstelsel aan te laten sluiten op de veranderende samenleving. Ontworpen in de jaren »50 van de vorige eeuw past het stelsel goed bij werknemers die hun hele leven in loondienst blijven in dezelfde sector, misschien zelfs bij dezelfde werkgever. Maar de arbeidsmarkt van nu ziet er anders uit. Mensen veranderen vaker van baan of wisselen periodes van werknemerschap en ondernemerschap met elkaar af. Er zijn steeds grotere groepen die niet vanzelfsprekend onder de reikwijdte van het tweedepijlerpensioen vallen, zoals zelfstandigen en flexwerkers. Zij lopen het risico onvoldoende pensioen op te bouwen. Tegelijkertijd zijn er mensen die meer pensioen opbouwen dan waaraan ze behoefte hebben; zij zouden misschien meer te besteden willen hebben tijdens hun werkende leven. De samenleving is veranderd, en daarom zou het pensioen van mensen beter aan moeten sluiten bij hun persoonlijke omstandigheden en voorkeuren. Dat vereist aanpassingen aan ons stelsel.

Vertrouwen en draagvlak staan onder druk

Verbeteringen zijn ook nodig om het draagvlak in de samenleving voor het pensioenstelsel te bewaren. De afgelopen jaren is het vertrouwen in het stelsel afgenomen. Gewekte verwachtingen worden niet waargemaakt. De dekkingsgraden van veel fondsen zijn zo laag dat indexatie uitblijft en kortingen dreigen. Tegelijkertijd hebben de pensioenfondsen ruim € 1.300 mrd in kas. Niet iedereen begrijpt dat daar nog meer verplichtingen tegenover staan voor de korte en lange termijn. Verplichtingen die door de lage rente sterk zijn opgelopen. Dit heeft voeding gegeven aan discussies tussen generaties.

Het is echter niet zo dat een nieuw stelsel de huidige financiële problemen oplost. Op de ontwikkelingen op de financiële markten heeft dat immers geen effect. Met aanpassingen aan het pensioenstelsel kan geen extra geld worden gecreëerd. Wel leidt een nieuw stelsel ertoe dat deelnemers duidelijkheid krijgen over wat zij wel en niet mogen verwachten van hun pensioen. Daarbij geldt dat de toezegging van een zeker pensioen te duur is geworden, voor zowel werknemer als werkgever. De kloof tussen verwachtingen en uitkomsten moet worden gedicht. Een nieuw type pensioenovereenkomst kan daarbij helpen. Het kabinet heeft uiteraard ook oog voor de huidige financiële problematiek van fondsen. Ook de komende periode zal het kabinet gezamenlijk met de andere partijen de vinger aan de pols houden en in de gaten houden hoe de dekkingsgraden zich ontwikkelen.

Sterke punten van het huidige stelsel behouden

We moeten niet uit het oog verliezen dat de basis van ons pensioenstelsel sterk is. Collectiviteit, solidariteit en verplichtstelling zijn de fundamenten waarop het stelsel is gebouwd en zijn ook voor de toekomst belangrijke uitgangspunten. De AOW verzekert mensen na hun pensionering van een stevige basis. Daarbovenop is er een uitgebreid stelsel van collectieve arbeidsvoorwaardelijke pensioenen. De meeste werknemers bouwen zo

een aanvullend pensioen op, dat een grote terugval in levensstandaard na pensionering voorkomt. Daarnaast kunnen mensen zelf in de derde pijler fiscaal gefaciliteerd sparen voor hun oudedagsvoorziening.

Perspectief op een nieuw stelsel

In de perspectiefnota[1] schetst het kabinet het perspectief op een nieuw pensioenstelsel. Een stelsel waarin iedereen die werkt voldoende pensioen kan opbouwen. Een stelsel dat beter aansluit bij de arbeidsmarkt, zodat baanwisselingen geen ongewenste invloed hebben op de pensioenopbouw. Het perspectief is een stelsel dat begrijpelijker is en duidelijk over wat mensen kunnen verwachten. Een stelsel waarin mensen vertrouwen hebben en dat beter is toegesneden op de kenmerken en behoeften van deelnemers. En dat tegelijkertijd de sterke elementen van het huidige stelsel behoudt: de mogelijkheid om collectief, solidair en tegen relatief lage kosten pensioen op te bouwen. We willen naar een pensioenstelsel dat beter in balans is met de arbeidsmarkt. Dat vergt verschillende maatregelen.

Ten eerste lopen door de veranderende arbeidsmarkt steeds meer groepen het risico onvoldoende pensioen op te bouwen. Het gaat dan om mensen zoals zelfstandigen en werknemers die langdurig met een tijdelijk contract werken, waaronder uitzendkrachten. Het kabinet is van mening dat het toekomstige stelsel een oplossing moet bieden voor de groep die nu een ontoereikend pensioen opbouwt of waarschijnlijk zal gaan opbouwen. We willen immers dat iedereen die werkt voldoende pensioen kan opbouwen.

Ten tweede vraagt de veranderende samenleving om een pensioencontract dat beter past bij persoonlijke voorkeuren en omstandigheden. Waarin meer ruimte is om zelf keuzes te maken, afhankelijk van de arbeidsmarktpositie en de persoonlijke omstandigheden van mensen. Verder is essentieel dat een nieuw contract duidelijk is over wat mensen kunnen verwachten om een verwachtingenkloof voortaan te voorkomen.

Tot slot is het van belang het systeem zo veel mogelijk te ontdoen van oneerlijke herverdeling. Het afschaffen van de doorsneesystematiek vermindert onwenselijke herverdeling; niet alleen van jongere naar oudere werknemers, maar ook van laag- naar hoogopgeleiden. Ook zorgt het ervoor dat wisselingen op de arbeidsmarkt minder gevolgen hoeven te hebben voor de pensioenopbouw van deelnemers. Daarnaast leidt een nieuwe opbouwsystematiek ertoe dat bij premieovereenkomsten werkgevers voor hun oudere werknemers geen hogere pensioenpremie hoeven te betalen dan voor hun jongere collega's.

In hun onderlinge samenhang zorgen deze maatregelen ervoor dat een betere aansluiting op de arbeidsmarkt wordt gerealiseerd en dat ons pensioenstelsel klaar is voor de toekomst.

Een toereikend pensioen voor alle werkenden

De reikwijdte van het stelsel zou moeten aansluiten bij de arbeidsmarkt van de 21ste eeuw. Op dit moment bereikt het pensioenstelsel niet alle werkenden. Uit onderzoek blijkt dat Nederlandse huishoudens een goede oudedagsvoorziening opbouwen, door de combinatie van AOW, verplichte pensioenbesparingen, vrije besparingen en eigenwoningbezit. Dat geldt gemiddeld genomen zowel voor werknemers als voor zelfstandigen. Binnen deze groepen zijn er echter verschillen. Er zijn werkenden

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

die geen of te weinig pensioen opbouwen. Dit geldt voor sommige flexwerkers, een deel van de zelfstandigen en voor werknemers die geen aanvullend pensioen opbouwen via hun werkgever (de zogenoemde witte vlek). Om het stelsel inclusiever te maken kan worden voortgebouwd op wat er nu al is. Zo kan het voor zelfstandigen makkelijker worden gemaakt om bij pensioenfondsen aan te sluiten. Ook zijn er mogelijkheden om uitzendkrachten sneller onder een pensioenregeling te brengen door hun wachttijd te verkorten. Verder wordt de pensioenopbouw van flexwerkers versterkt door het al aangekondigde wetsvoorstel om het recht op afkoop van kleine pensioenen om te zetten in een plicht tot waardeoverdracht. Hierdoor zullen ook kleine aanspraken hun pensioenbestemming behouden.

Ook meer fundamentele stelselaanpassingen zijn mogelijk zoals het verbreden van de reikwijdte van het huidige stelsel door de introductie van een vorm van pensioenplicht voor alle werkenden. Dit voorkomt dat bijvoorbeeld zelfstandigen opbouwjaren missen en hierdoor een grote terugval in hun inkomen meemaken tijdens hun pensionering en een beroep moeten doen op collectieve voorzieningen. Het is van belang daarbij goed oog te houden voor de proportionaliteit. Een brede verplichtstelling raakt ook werkenden die bewust geen pensioen opbouwen, bijvoorbeeld omdat zij over voldoende vermogen beschikken. In de perspectiefnota zijn ook varianten in kaart gebracht waarbij binnen de verplichtstelling ruimte wordt gelaten voor maatvoering, waardoor er mogelijkheden zijn om afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden specifieke keuzes te maken (zoals een opt-out of het beperken van de hoogte van de verplichtstelling). Naast een brede verplichtstelling zijn ook minder vergaande opties denkbaar die meer specifiek gericht zijn op de pensioenopbouw van uitzendkrachten, personen die langdurig werken met tijdelijke contracten, zelfstandigen en werknemers in de witte vlek. De nota beschrijft de verschillende opties die mogelijk zijn inclusief de daarbij behorende effecten.

Er zijn ook werkenden die door de samenloop met andere vermogensbronnen na pensionering meer te besteden hebben dan tijdens het werkende leven. Te veel sparen kan leiden tot welvaartsverlies. De perspectiefnota schetst verschillende mogelijkheden die leiden tot minder (verplichte) pensioenopbouw.

De perspectiefnota schetst verder verschillende opties om deelnemers – onder randvoorwaarden – meer zeggenschap te geven over hun pensioen. Specifiek wordt ingegaan op de mogelijkheden om de premie-inleg te beperken of om een bedrag ineens op te nemen. De consequenties hiervan voor het individu maar ook voor het collectief worden daarbij meegenomen. Ook komt het bieden van maatwerk bij beleggingsbeleid aan de orde.

Nieuwe pensioenovereenkomsten mogelijk maken

Niet alleen de reikwijdte van het pensioenstelsel, maar ook de aard van de toezegging past niet meer bij de huidige omstandigheden. De huidige pensioenregelingen zijn dringend aan vernieuwing toe. Sociale partners zijn zich daarvan bewust en zijn op zoek naar alternatieven. Zij zijn verantwoordelijk voor de inhoud en begrijpelijkheid van de pensioenregelingen, de overheid stelt de kaders vast. De SER heeft in februari 2015 een advies uitgebracht waarin verschillende nieuwe contractvormen zijn uitgewerkt. In mei jongstleden hebben zij dat advies verder ingevuld met hun verkenning naar persoonlijke pensioenvermogens met uitgebreide risicodeling.

De perspectiefnota gaat in op de verschillende soorten pensioenovereenkomsten die door de SER in kaart zijn gebracht. Aan de hand van de uitgangspunten en randvoorwaarden die het kabinet eerder in zijn Hoofdlijnenbrief heeft geformuleerd is ook een eerste weging gemaakt. Het zoeken is naar contracten die beter houdbaar zijn dan de huidige uitkeringsovereenkomsten. Alle nieuwe pensioenovereenkomsten die de SER heeft aangedragen zijn duidelijker over wat de deelnemer wel en niet kan verwachten: zij beloven geen zekerheid die niet waargemaakt kan worden. De meeste varianten die de SER schetst gaan uit van een persoonlijk pensioenvermogen, waarbij in meer of mindere mate collectief risico's kunnen worden gedeeld. Het zijn pensioenovereenkomsten waarin het eenvoudiger wordt om keuzes te maken en maatwerk te leveren. Naast varianten met een persoonlijk pensioenvermogen beschrijft de SER een ambitieovereenkomst met een collectief karakter, die uitgaat van een voorwaardelijke pensioentoezegging in combinatie met spreiding van financiële schokken in de tijd.

Twee contractvarianten die de SER noemt worden vanaf september 2016 al mogelijk gemaakt met de Wet verbeterde premieregeling. De eerste variant (IV-A) biedt de mogelijkheid in een premieovereenkomst door te beleggen na pensionering. De tweede variant (IV-B) maakt het mogelijk om daarbij ook risico's te delen binnen groepen ouderen. Het is uiteindelijk aan sociale partners een keuze voor een bepaalde contractvorm te maken en daarop over te stappen.

Het kabinet is van mening dat een pensioenovereenkomst met uitgebreide risicodeling door toepassing van een buffer om uitslagen in rendementen te dempen (IV-C-R in het SER-rapport) en een ambitieovereenkomst met collectieve risicodeling waarin aanspraken worden verdisconteerd op basis van de risicovrije rente (I-B met rts), interessante varianten zijn en dat het zinvol is deze verder te onderzoeken. Beide varianten bevatten een uitgebreide vorm van risicodeling die meerwaarde kan hebben; uit berekeningen van het Centraal Planbureau blijkt dat deze risicodeling op termijn kan leiden tot een 7% hoger pensioen. Deze risicodeling met toekomstige generaties gaat wel ten koste van de transparantie van het stelsel en vereist een stabiele instroom van nieuwe deelnemers. Het kabinet wil de komende maanden bezien of deze varianten mogelijk gemaakt kunnen worden en hoe aan alle randvoorwaarden kan worden voldaan. Als daar meer duidelijkheid over is kan in de toekomst een definitieve weging worden gemaakt.

Een nieuwe methodiek voor pensioenopbouw

Bij een veranderende arbeidsmarkt past ten slotte ook een andere manier van pensioenopbouw. Zoals het kabinet en de SER vorig jaar schreven, is het afschaffen van de doorsneesystematiek een belangrijke stap naar een houdbaar pensioenstelsel dat past bij de manier waarop we werken en leven. Overstap op een systeem van vlakke premies en degressieve, leeftijdsafhankelijke pensioenopbouw sluit beter aan op de arbeidsmarkt. Het zorgt ervoor dat baanwisselingen die op de arbeidsmarkt vaker (gaan) voorkomen – bijvoorbeeld tussen werknemerschap en ondernemerschap – minder ongewenste gevolgen hebben voor de pensioenopbouw. Een ander voordeel is dat in dat geval bij premieregelingen ook een leeftijdsonafhankelijke premie wordt geheven, waardoor het voor werkgevers aantrekkelijker wordt om oudere werknemers in dienst te nemen. Een nieuwe opbouwsystematiek vermindert bovendien onwenselijke herverdeling: niet alleen van jongere naar oudere deelnemers, maar ook van laag- naar hoogopgeleiden. Daarnaast zorgt deze nieuwe manier van pensioenopbouw ervoor dat allerlei verbeteringen ten aanzien van nieuwe

contracten, vergroten van de toereikendheid en keuzevrijheid mogelijk worden.

Het afschaffen van de doorsneesystematiek is een grote stap en brengt generatie-effecten met zich mee, die per fonds kunnen verschillen. Het is belangrijk dat die effecten evenwichtig worden verdeeld. De afgelopen periode heeft het Centraal Planbureau op verzoek van het kabinet verschillende transitiepaden uitgewerkt. Uit deze analyse blijkt dat de transitie binnen een periode van 25 jaar evenwichtig vormgegeven zou kunnen worden. In hoeverre een evenwichtige transitie binnen een kortere periode mogelijk is, zal verder worden onderzocht. Een kortere periode is, indien mogelijk en evenwichtig, te prefereren. Het kabinet wil financieel bijdragen aan de overstap op een nieuwe systematiek door die fiscaal te faciliteren. Hierdoor wordt de noodzakelijke overgang naar een nieuwe systematiek ook daadwerkelijk haalbaar.
De inrichting van een evenwichtig transitiepad naar een nieuwe systematiek is complex, ook als tegelijkertijd de overstap naar een nieuw contract wordt gemaakt. Dit vergt een gedegen voorbereiding.

De agenda voor deze kabinetsperiode

Aanpassing van het pensioenstelsel is een ingrijpende operatie. Mensen bouwen over een heel werkzaam leven pensioen op, waar zij een heel gepensioneerd leven van willen genieten. Dit vraagt om grote zorgvuldigheid, ook in juridische zin. Het vraagt om voldoende voorbereidingstijd voor pensioenuitvoerders en een tijdige en heldere communicatie met de deelnemers.
De afgelopen periode is op vele fronten hard gewerkt aan de bouwstenen voor een nieuw stelsel. Hiermee zijn we er echter nog niet. Hoewel de uiteindelijke invulling en invoering in een volgende kabinetsperiode aan de orde zal zijn, zijn er genoeg vraagstukken die op korte termijn om een verdere uitwerking vragen. Het is belangrijk om de vaart erin te houden, zodat invoering van een nieuw stelsel per 2020 mogelijk blijft. Het kabinet houdt bij deze vraagstukken de regie en zal gezamenlijk met het pensioenveld en sociale partners een aantal zaken na de zomer verder uitwerken.

- Relevant is naar welke pensioenovereenkomst partijen eventueel over willen stappen en hoe deze eruit komt te zien. De Pensioenfederatie heeft aangegeven de komende tijd te onderzoeken hoe in de praktijk een overstap op een ander contract kan uitpakken voor verschillende fondsen. Op basis van deze exercitie kan beoordeeld worden of verdere trechtering wenselijk is.
- De transitie bij het afschaffen van de doorsneesystematiek moet verder worden uitgewerkt. Daarbij moet worden bezien wat dit betekent voor verschillende pensioenfondsen en verzekeraars. Verder zal in kaart worden gebracht in hoeverre een evenwichtige transitie binnen een kortere periode mogelijk is.
- Het kabinet zal samen met DNB en AFM in beeld brengen welke gevolgen de verschillende pensioenovereenkomsten voor het toezicht zullen hebben. In samenhang daarmee kan bezien worden welke gevolgen dat heeft bij de invulling van de nadere randvoorwaarden voor de verschillende pensioenovereenkomsten.
- Als er meer duidelijkheid is over de nadere invulling van de pensioenovereenkomsten, kunnen ook de juridische en fiscale kaders nader worden uitgewerkt.
- De SER zal zich de komende maanden buigen over de positie van zelfstandigen in het toekomstige pensioenstelsel.

Naast de uitwerking van het nieuwe stelsel wil het kabinet de komende periode nog enkele verbeteringen doorvoeren aan het huidige stelsel:

- Er komt een verplichting tot waardeoverdracht van kleine pensioenen die medio 2017 in werking treedt. Hierdoor krijgen werknemers, die nu meerdere keren door kortlopende dienstverbanden met afkoop klein pensioen worden geconfronteerd, een forse verbetering in hun pensioenvoorziening.
- De lagere regelgeving voor de Wet verbeterde premieregeling, die naar verwachting op 1 september 2016 in werking zal treden, wordt uitgewerkt.
- Het kabinet zal uitwerken op welke manier de communicatie richting deelnemers over de onzekerheden rondom pensioen kan worden verbeterd.
- Ook zal het kabinet bezien hoe samenwerking tussen verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen kan worden vormgegeven.

We hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat ook toekomstige generaties kunnen rekenen op de voordelen van een goed, collectief pensioenstelsel, waarin we samen risico's delen. Een stelsel waar mensen terecht vertrouwen in hebben. Het kabinet, sociale partners, pensioenuitvoerders en toezichthouders, gevoed door de wetenschap en jongeren- en ouderenorganisaties, zullen de komende jaren hard doorwerken om het nieuwe stelsel in 2020 mogelijk te maken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma